

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**PROYECTO: DISPARIDADES REGIONALES Y FEDERALISMO FISCAL. UNA
PROPUESTA DE REFORMA DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE
IMPUESTOS***

Documento de Federalismo Fiscal

**Turbulencia en la estructura tributaria argentina
1932-2000**

Dr. Alberto Porto **

* El Proyecto "Disparidades regionales y federalismo fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina" que se realiza en el Departamento de Economía cuenta con el apoyo financiero de Tinker Foundation. Director del proyecto: Dr. Alberto Porto. Los documentos de trabajo se publican en la Serie Documentos de Federalismo Fiscal y están disponibles en la página www.depeco.econo.unlp.edu.ar

** Colaboró la Mg. Natalia Porto.

I. Introducción

El sector público argentino ha sido siempre motivo de preocupación. Los déficits públicos llevaron a emisión monetaria descontrolada (que culminó en alta inflación y/o hiperinflación) y/o abultado endeudamiento (que culminó en confiscaciones y violaciones de los derechos de propiedad). Sin llegar a estos extremos, en otros periodos fue necesario apelar a restricciones en los presupuestos del gobierno, que tuvieron siempre efectos temporarios, en muchos casos con altos costos de eficiencia –por retardo en las inversiones y pérdida de capital humano. Una respuesta frecuente para “solucionar” los problemas del sector público y mejorar el desempeño de la economía ha sido modificar la estructura tributaria para modernizarla, simplificarla y adecuarla para obtener un alto rendimiento en términos de recaudación. Hacia fines del siglo XX, ante la crisis de financiamiento del sector público, se repite la receta y se asiste a intentos de cambiar el sistema tributario en uno u otro sentido. Los cambios propuestos van en todas las direcciones. En muchos casos se proponen modificaciones en los impuestos vigentes (por ejemplo, los planes de competitividad), con costos de recaudación a corto plazo, con la esperanza de lograr compensarlos y aumentar la recaudación de tendencia al mejorar la competitividad y aumentar la tasa de crecimiento de la economía. En otros casos se proponen “cambios totales” en varias direcciones que van desde la derogación o sustancial rebaja del IVA, y/o una importante descentralización tributaria, hasta un sistema tributario totalmente centralizado dominado por impuestos sobre la tierra urbana, las transacciones financieras y el consumo de ciertos servicios públicos.¹ En estas búsquedas de soluciones vía cambios drásticos en el sistema tributario se ha olvidado el sabio consejo de Alberdi (*El Sistema Económico y Rentístico*, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1988, pags 308 y stes).

“Después de los cambios en la religión y en el idioma del pueblo, ninguno más delicado que el cambio en el sistema de contribuciones. Cambiar una contribución por otra es como renovar los cimientos de un edificio sin deshacerlo: operación en la que hay siempre un peligro de ruina (...) Siendo menos sensible al contribuyente el pago de la contribución a que está acostumbrado, precisamente a causa de esa costumbre, en materia de impuestos, conviene conservar todo lo conservable (...) A este fin importa tener presente el sistema de contribuciones que nuestro pueblo argentino acostumbró pagar bajo su antiguo régimen español (...) La reforma del antiguo sistema rentístico fue acometida de un modo irreflexivo y brusco. El entusiasmo tomó el lugar de la reflexión de Estado, más o menos como sucede hasta hoy en día en Buenos Aires”

¹ Por ejemplo, Llach (2001) propone un cambio drástico con el objetivo de lograr perfecta correspondencia fiscal marginal y alta correspondencia fiscal media. El instrumento utilizado es la separación de fuentes tributarias entre la Nación y las Provincias. Propone eliminar la coparticipación de impuestos y reemplazarla por transferencias horizontales entre provincias. Sturzenegger y Medrisch (2001) proponen un cambio ultra drástico en el sistema tributario que consiste en la eliminación de todos los impuestos actuales en los tres niveles de gobierno y centralizar la política y la administración tributaria. El sistema de nuevos impuestos se basa en un impuesto sobre la tierra urbana, otro sobre las transacciones financieras y un conjunto de impuestos que gravan determinados consumos. La centralización tributaria total implica aumentar la coparticipación de impuestos, con una correspondencia fiscal media y marginal de casi cero. Avila (2000) propone un cambio drástico en el sistema tributario tendiente a la separación de fuentes (que difiere de la de Llach (2001) en que asigna un papel central al IVA compartido entre los dos niveles de gobierno, en tanto que Llach (2001) propone la eliminación o sustancial rebaja de ese impuesto por sus supuestos efectos distorsivos). Avila (2000) elimina la coparticipación y la reemplaza por un mecanismo de transferencias horizontales entre provincias. En FIEL (1993) se propone un cambio moderado en el sistema tributario y un cambio drástico en las transferencias intergubernamentales, eliminando la coparticipación y reemplazándola por partidas en el Presupuesto Nacional para fines específicos. En el estudio de la UNLP (1994) se propone un cambio moderado en el sistema tributario y en el régimen de coparticipación. También en CEDI (2000) se propone un cambio moderado en el sistema tributario y se mantiene la coparticipación –que se propone racionalizar con respecto a la situación actual- con características similares a los regímenes existentes en la Argentina. El cambio fundamental está en la reformulación institucional del federalismo. Para detalles, ver Anexo II.

Es bueno preguntarse que dice la historia tributaria argentina y cómo se puede leer esa historia para obtener conclusiones para formular una buena política tributaria.

En este trabajo se da un paso en esa dirección. Se calcula el índice de *turbulencia de la estructura tributaria (TET)* de Ashworth y Heyndels (2001)² para un período largo y se lo compara, por un lado, con el de un conjunto de países desarrollados y, por otro lado, con el de varios países de América Latina. Se realiza también un análisis empírico simple de los datos. Hay varias preguntas de interés: ¿Qué relación hay entre el índice de TET de la Argentina y el de los países de la OECD? ¿Y con el de los países de América Latina? ¿Qué relación hay entre TET y recaudación? ¿Hay ciclos de TET? ¿Qué factores explican la TET? ¿La causalidad va de TET a recaudación o a la inversa? ¿La turbulencia de la ET facilita el uso político de los impuestos? ¿Qué lecciones se pueden extraer?

En las secciones siguientes se presenta el problema, algunas cuantificaciones y relaciones básicas y se avanzan algunas respuestas para algunas de las preguntas anteriores. En la sección II se calcula el índice de TET y se lo compara con el de países de la OECD y de América Latina. La sección III identifica algunos factores que pueden explicar la TET. En la sección IV, en forma ad-hoc, se definen ciclos de TET. Las secciones siguientes relacionan la TET con las decisiones privadas de consumo e inversión, con la recaudación tributaria y con la división de la recaudación entre impuestos coparticipables y no coparticipables. En la sección VII se concluye. Se agregan tres anexos con la información básica (Anexo I), con el cálculo de la tendencia y ciclo de las series utilizando el filtro de Hodrick-Prescott (Anexo II) y con los lineamientos de alguna propuestas recientes de modificación del sistema tributario y del régimen de coparticipación de impuestos.

II. El índice de turbulencia tributaria

El índice de TET mide el grado en el que la estructura tributaria del año t difiere de la del año $t-1$. Si hay n impuestos y r_i es el porcentaje de la recaudación total que se obtiene con el impuesto i , la TET en t se define como

$$TET_t = \sum |r_{it} - r_{it-1}| \quad i = 1, 2, \dots, n$$

$$2 \geq TET \geq 0$$

El índice de TET es igual a cero cuando las estructuras tributarias de t y $t-1$ son iguales y es igual a 2 cuando las estructuras son exactamente opuestas.

El cálculo del índice de TET se realiza para el período 1932-2000 agregando los impuestos en los cinco grupos (excluido el rubro Otros) que utiliza la AFIP (2001) en las estadísticas tributarias (Ver Gráfico 6 y Anexo I). Los cinco grupos son:³

- i) impuestos sobre los ingresos;
- ii) impuestos sobre el patrimonio;
- iii) impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones;
- iv) impuestos sobre el comercio exterior;
- v) impuestos de la seguridad social.

² Este es un índice de movilidad utilizado en economía industrial por Hymer y Pashigiani (1962) para medir la turbulencia en las participaciones de las firmas individuales en los mercados.

³ Para la descomposición de ciclo y tendencia de cada grupo, ver el Anexo II.

Estructura tributaria argentina. 1932-2001					
Estadísticos descriptivos					
	Impuestos al	Impuestos a	Impuestos a la	Impuestos	Impuestos a la
	comercio exterior	los ingresos	producción, el consumo	patrimoniales	seguridad social
			y las transacciones		
Media	13.86	16.59	38.85	4.13	26.58
Mediana	11.99	15.20	35.45	3.25	28.38
Máximo	45.81	31.54	56.13	13.26	40.46
Mínimo	1.84	4.43	21.29	0.53	13.87
Desv.St.	10.90	7.21	9.10	2.93	7.90
Swekness	1.47	0.22	0.41	1.35	-0.08
Kurtosis	4.52	1.89	2.09	4.64	1.73
Observaciones	70	70	70	70	70

En el Gráfico 1 se representa el índice de TET para la Argentina para 1932-2000 y en los Gráficos 2 y 3 los correspondientes a países de la OECD. Para la Argentina, el valor promedio no ponderado es 0,1323, que significa que el 6,36 % de la recaudación cambia *anualmente* de un grupo de impuestos a otro. Este es un índice muy alto comparado con el promedio de 20 países de la OECD para 1965-95 que fue (con seis grupos de impuestos) de 0,034; o sea, el de la Argentina es casi tres veces superior. El valor del índice depende del número de grupo de impuestos. Así, la turbulencia a nivel de impuestos es notablemente mayor (por ejemplo en la OECD, si en vez de seis grupos de impuestos se toman 19 grupos el índice pasa de 0,034 a 0,048). En la Argentina la turbulencia es alta en promedio y muy variable en el tiempo (con un mínimo de 0,0281 y un máximo de 0,3951). Es interesante tener en cuenta que los países de la OECD que registran los mayores valores son Portugal, España y Luxemburgo (entre 0,05 y 0,06) y los menores son Austria, Suiza, Francia y Alemania (entre 0,02 y 0,03). En el Gráfico 4 se presentan los índices de TET para catorce países de América Latina, considerando ocho grupos de impuestos, calculados por Lucinda y Arvate (2003), para el promedio del período 1990-1999. El índice de la Argentina (superior a 0,10) sólo es superado por los de Nicaragua y Guatemala. En este grupo de países sólo Chile, Brasil y México exhiben índices de TET comparables con los de los países de la OECD.

III. Factores explicativos de la turbulencia tributaria

Hay varios factores que pueden explicar los cambios en la estructura tributaria. Un primer determinante es la elasticidad-ingreso de los distintos impuestos (o grupos de impuestos); la inexistencia de turbulencia ($TET = 0$) sólo se verificaría en los extremos de elasticidad ingreso cero o unitaria para todos ellos. Un segundo determinante es la elasticidad-precio de la recaudación, factor de importancia en la Argentina debido a los procesos inflacionarios y a los intentos de adecuar el sistema tributario vía anticipos, indexaciones, cambios en las bases y alícuotas y otros. La inflación sería neutral con respecto a la composición de la recaudación solo si la elasticidad-precio de todos los impuestos fuera cero o uno. Un tercer determinante está vinculado con los cambios en la política económica que lleven a modificaciones de la estructura tributaria. Estos cambios pueden originarse en cambios políticos que lleven al gobierno a grupos con distintas ideologías o que respondan a distintos grupos de interés. Por ejemplo, la estructura tributaria será diferente si la política económica se instrumenta con una economía abierta o con una economía cerrada en la que los impuestos sobre el comercio exterior juegan un rol extra-fiscal importante, pero que constituyen simultáneamente una fuente significativa de financiamiento del gobierno. La estructura tributaria será también diferente si existe un tipo de cambio fijo o fluctuante; con tipo de cambio fijo es probable que se intenten disminuir

los impuestos que impactan sobre los costos de producción de los bienes a favor de los impuestos sobre los consumos finales. Otras posiciones presionarán en contra de los impuestos sobre los consumos por su real o aparente regresividad. La capacidad administrativa y la actitud de los contribuyentes es otro determinante de la estructura tributaria; en momentos de debilidad administrativa o de rebelión fiscal de los contribuyentes se echará mano en forma intensiva a impuestos más inescapables del tipo de débitos bancarios, sobre tarifas de servicios públicos, sobre combustibles y otros similares. Los grupos de presión que logren tratamientos especiales inducirán también cambios en la estructura tributaria -vía regímenes de promociones sectoriales y regionales, por ejemplo. Los shocks externos -favorables y desfavorables- también son un factor de cambio en la estructura tributaria. En la Argentina, en varios periodos, los derechos de exportación cumplieron el rol de disociar los precios internos de los internacionales. Otro determinante no menos importante en el caso argentino es el “entusiasmo reformista” con el que se instrumentan cambios poco meditados -sin “reflexión de estado” según la expresión de Alberdi, que tienen que ser revertidos más o menos rápidamente. Como puede apreciarse de esta síntesis, aislar los factores causales de la turbulencia tributaria y cuantificar su poder explicativo es una tarea compleja. Este trabajo tiene un objetivo mucho más modesto que es solamente cuantificarla y plantear algunas preguntas preliminares.⁴

IV. Ciclos de la turbulencia tributaria en Argentina⁵

En base a la evolución en el tiempo del índice de turbulencia se definen en forma ad-hoc los ciclos de turbulencia tributaria que comprenden desde un momento inicial (el comienzo en 1933 para el primer ciclo y el primer año de recuperación en los ciclos siguientes) hasta el valor más bajo, antes de la recuperación que inicia un nuevo ciclo.⁶ Se pueden definir entonces:

Ciclos	Máximo	Mínimo	Promedio simple	Número de años
Ciclo I 1932-1955	24,02 (1945)	3,22 (1955)	10,23	24
Ciclo II 1956-1969	20,20 (1964)	2,81 (1969)	11,36	14
Ciclo III 1970-1980	28,01 (1977)	5,22 (1980)	13,46	11
Ciclo IV 1981-1982	28,13 (1981)	7,29 (1982)	17,71	2
Ciclo V 1983-2000	39,51 (1990)	4,55 (2000)	13,43	18

Estos ciclos tienen distintas características que se resumen a continuación:

Ciclo I. 1932-1955:

- i) tendencia creciente con baja fluctuación: 1932-1945
- ii) tendencia decreciente con fluctuaciones: 1946-1955

⁴ Es interesante recordar algunos ejemplos de la turbulencia de la estructura tributaria. A partir del 1/1/1975, se implantó por primera vez el IVA. El esquema inicial preveía la eliminación de los impuestos provinciales sobre las Actividades Lucrativas en tanto sus bases imponibles fueran los ingresos brutos. Estos impuestos provinciales se reemplazaban por las viejas “Patentes” por el ejercicio de actividades lucrativas. Como los impuestos que se derogaban eran la principal fuente de recursos propios provinciales y los impuestos sustitutos eran de muy bajo poder recaudatorio, se previó un sistema especial de distribución de la recaudación del IVA. El impacto sobre las finanzas nacionales fue de tal magnitud (se distribuyó a las Provincias el 60,8 % de la recaudación del IVA versus el 48,5 % fijado por la ley de coparticipación) que la modificación fue derogada desde el 1/1/1976. Han pasado casi 30 años desde esta primera experiencia y el actual Impuesto sobre los Ingresos Brutos (ex Actividades Lucrativas) sólo ha podido ser modificado parcialmente. Ejemplos similares de turbulencia, en gran medida adjudicables al “entusiasmo reformista”, pueden encontrarse, entre otros, en los impuestos al trabajo para seguridad social y FONAVI (desde 1979/80 a la actualidad) y en los impuestos sobre los combustibles.

⁵ Para la descomposición de ciclo y tendencia utilizando el filtro de Hodrick-Prescott ver el Anexo II.

⁶ Con excepción del ciclo 1981-1982, se trata de ciclos de duración larga. Es posible también definir ciclos más cortos.

Ciclo II. 1956-1969:

- i) tendencia creciente con fluctuaciones: 1956-1964
- ii) tendencia decreciente con fluctuaciones: 1965-1969

Ciclo III. 1970-1980:

- i) tendencia creciente sin fluctuaciones: 1970-1977
- ii) tendencia decreciente sin fluctuaciones: 1978-1980

Ciclo IV. 1981-1982:

- i) creciente en 1981
- ii) decreciente en 1982

Ciclo V. 1983-2000:

- i) tendencia creciente con fluctuaciones: 1983-1990
- ii) tendencia decreciente: 1990-2000

V. Turbulencia tributaria, cambios en los precios relativos y decisiones económicas

La turbulencia en la estructura tributaria provoca turbulencia en los precios de los bienes y dificulta el cálculo económico. Una persona que toma una decisión de ahorro o inversión hoy, en base al sistema tributario de hoy, puede ver que sus cálculos de costos y beneficios se modifican sensiblemente en el tiempo por cambios en los precios relativos inducidos por cambios en los impuestos. Como ejemplo puede utilizarse el nivel y la estructura de los impuestos y de los precios de la nafta super y el gas-oil en la Argentina. Hacia noviembre de 2000, en una muestra de 160 países, la Argentina se ubicaba entre los países con un precio en dólares más alto para el litro de nafta super (ocupaba el quinto lugar) y en el grupo de mayor distorsión en el precio relativo del gas-oil. Esto llevó a que la Argentina tuviera uno de los parques automotores de uso particular más sesgados del mundo hacia la utilización del gas-oil. El reajuste de precios relativos de los combustibles líquidos desde comienzos de 2002 ha provocado pérdidas de capital para aquellos que compraron los automóviles con la estructura de precios e impuestos de la década anterior.⁷

VI. Turbulencia tributaria y recaudación

En la Tabla 1 se presentan los datos de recaudación en términos del PBI y los índices de turbulencia tributaria. La primera pregunta es si existe alguna relación entre estas variables. En los Gráficos 5.a. (todas las observaciones) y 5.c. (sin outliers) se aprecia una muy baja relación. En una regresión lineal simple (Tabla 2), el coeficiente de la turbulencia es negativo y poco significativo, sugiriendo que a mayor turbulencia, menor recaudación, aunque el R^2 es muy bajo.

Si se relaciona el índice de turbulencia tributaria con la *variación* de la recaudación en términos del PBI (Gráficos 5.b. y 5.d.), el coeficiente es positivo y significativo, con un R^2 un poco mayor que en caso anterior (Tabla 2). La turbulencia permitiría aumentar la recaudación en el corto plazo, pero su impacto en el largo plazo sería levemente negativo.

VII. Estructura tributaria nacional. Impuestos coparticipables y no coparticipables⁸

En el Gráfico 6 se presenta el porcentaje recaudado por cada uno de los cinco grupos de impuestos en el período 1932-2000. Como una aproximación, se consideran

⁷ Para más detalles, ver Departamento de Economía-UNLP (2002), "Análisis tributario del mercado de combustibles en la Argentina", realizado para la Secretaría de Energía de la Nación.

⁸ Ver el Anexo II para la separación de ciclo y tendencia utilizando el filtro Hodrick-Prescott

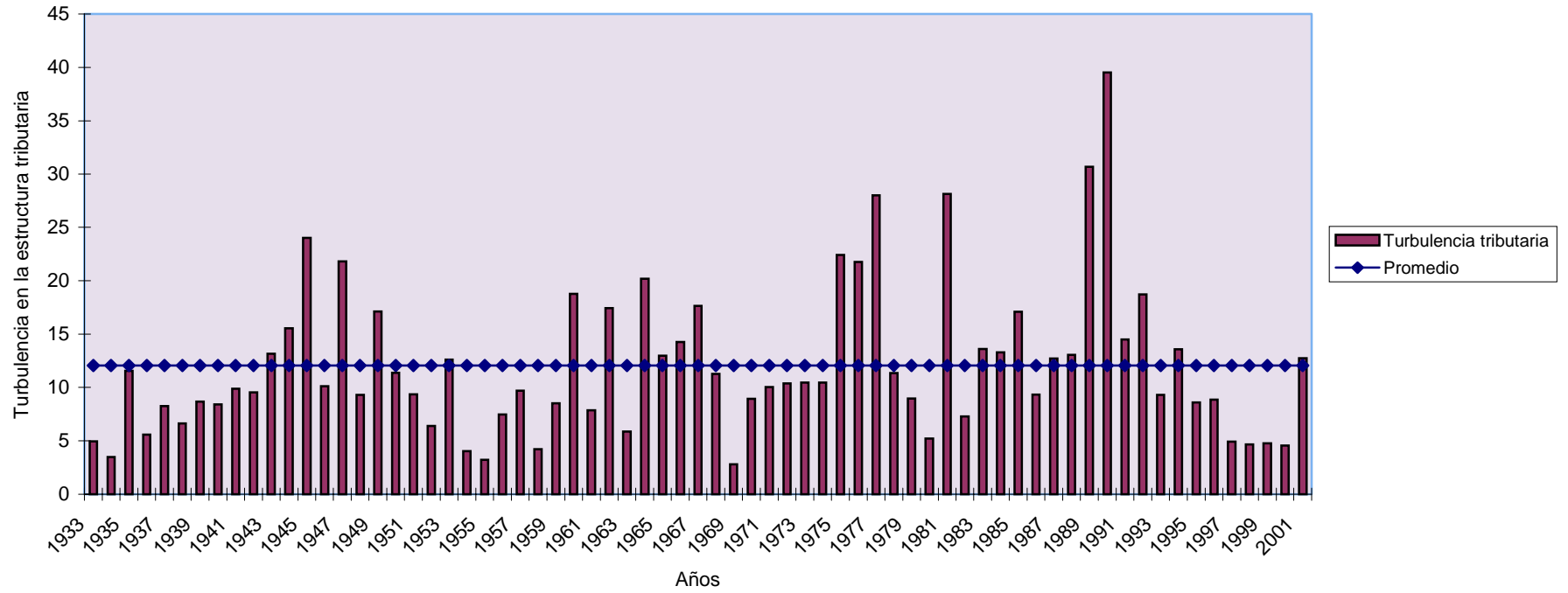
coparticipables los impuestos sobre los ingresos, sobre el patrimonio y sobre la producción, el consumo y las transacciones; y como no coparticipables los otros dos grupos (Gráfico 7). El índice de TET promedio simple con dos grupos es....., lo que significa que anualmente el % de la recaudación cambia de uno a otro grupo. Esta turbulencia se traslada en forma directa al régimen de coparticipación federal de impuestos.

VIII. Conclusiones

La estructura tributaria argentina no ha sido estable a lo largo del tiempo. La evolución revela una turbulencia que es alta comparada con la de los países de la OECD. Una persona que toma una decisión de ahorro o inversión hoy, en base al sistema tributario de hoy, puede ver que sus cálculos de costos y beneficios se modifican sensiblemente de un año a otro por los cambios en la estructura tributaria.

La fuerte turbulencia que registra el sistema impositivo argentino no ha logrado aumentar la recaudación; la relación entre turbulencia y recaudación es muy débil y de signo negativo. Tampoco se han logrado los otros objetivos que se esgrimen en cada propuesta de reforma, tales como simplificación, mejora de la competitividad, aliento a la inversión y otros asociados con un sistema bien diseñado y estable en el tiempo. Muchas de estas reformas poco meditadas deben adjudicarse al “entusiasmo reformista” y al aprovechamiento de ese entusiasmo por distintos grupos de intereses. Las propuestas que se han avanzado en los años 2000 y 2001 constituyen ejemplos extremos.

Gráfico 1
Estructura tributaria nacional



U

Grafico 2

Average tax turbulence in OECD.

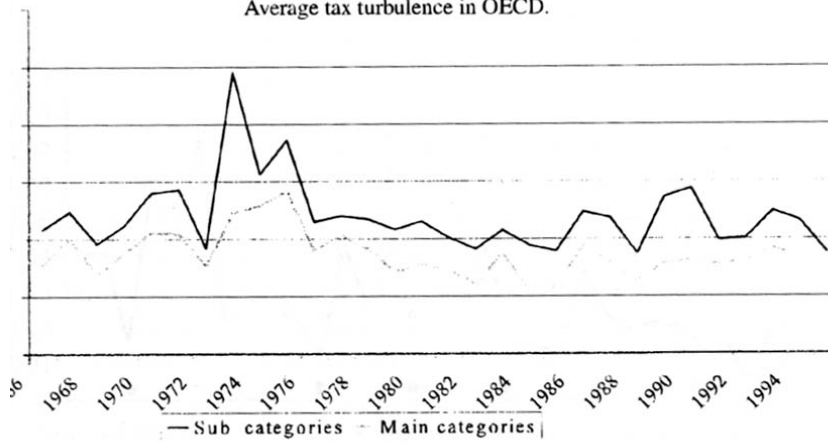
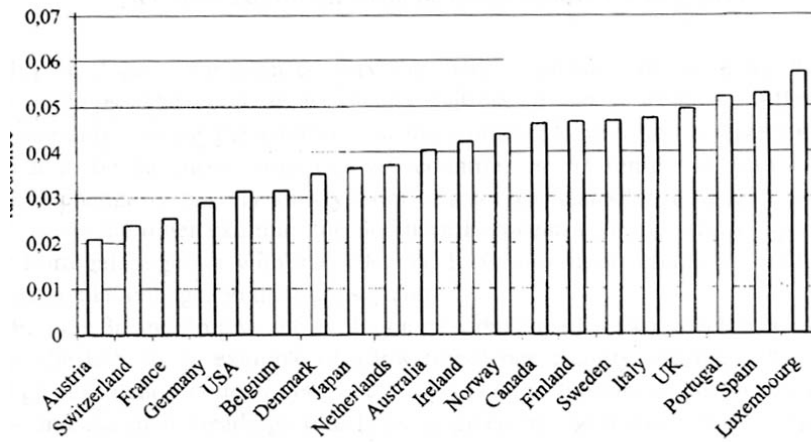


Grafico 3

Median tax structure turbulence for individual countries (1966-1995).



Fuente: Tomado de Ashworth y Heyndels (2001).

Tabla 1

Relación entre turbulencia tributaria y recaudación/PBI

Año	Recaudación/PBI	Tasa de crecimiento recaudación/PBI	Indice de turbulencia
1933	8.74		4.95
1934	8.07	0.08	3.50
1935	9.18	0.13	11.57
1936	8.55	0.07	5.61
1937	8.77	0.03	8.26
1938	9.29	0.06	6.62
1939	8.72	0.06	8.68
1940	8.24	0.06	8.42
1941	7.33	0.12	9.89
1942	7.05	0.04	9.54
1943	7.02	0.01	13.18
1944	7.84	0.11	15.56
1945	8.68	0.10	24.02
1946	8.90	0.02	10.11
1947	13.24	0.39	21.83
1948	14.07	0.06	9.32
1949	14.65	0.04	17.11
1950	16.65	0.13	11.40
1951	16.68	0.00	9.38
1952	15.29	0.09	6.42
1953	15.13	0.01	12.63
1954	16.33	0.08	4.05
1955	15.39	0.06	3.22
1956	15.37	0.00	7.46
1957	12.73	0.19	9.69
1958	11.61	0.09	4.21
1959	9.10	0.24	8.53
1960	11.56	0.24	18.78
1961	11.70	0.01	7.86
1962	10.60	0.10	17.44
1963	11.33	0.07	5.86
1964	10.27	0.10	20.20
1965	11.22	0.09	12.98
1966	12.21	0.08	14.27
1967	14.11	0.14	17.67
1968	13.05	0.08	11.27
1969	12.30	0.06	2.81
1970	12.08	0.02	8.95
1971	10.68	0.12	10.03
1972	9.26	0.14	10.39
1973	10.05	0.08	10.46
1974	12.28	0.20	10.45
1975	8.58	0.35	22.40
1976	9.59	0.11	21.77
1977	10.75	0.11	28.01
1978	11.30	0.05	11.36
1979	11.03	0.02	8.97

1980	12.32	0.11	5.22
1981	11.38	0.08	28.13
1982	9.73	0.16	7.29
1983	8.91	0.09	13.61
1984	8.94	0.00	13.30
1985	12.29	0.32	17.10
1986	11.91	0.03	9.34
1987	11.61	0.03	12.73
1988	10.08	0.14	13.06
1989	11.04	0.09	30.67
1990	10.05	0.09	39.51
1991	12.04	0.18	14.49
1992	14.37	0.18	18.72
1993	15.96	0.10	9.31
1994	17.45	0.09	13.60
1995	16.42	0.06	8.60
1996	16.11	0.02	8.84
1997	16.85	0.05	4.93
1998	16.92	0.00	4.66
1999	16.94	0.00	4.77
2000	17.35	0.02	4.55
2001	17.02	0.02	12.75

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP (2001)

Tabla 2

	Variable dependiente	
	Recursos per capita/PBI	Variación de los recursos per capita/PBI
Variables independientes		
I. con outliers		
Indice de turbulencia tributaria	-0.096 (-1.88)	0.0039 (3.05)
Constante	13.1315 (18.29)	0.0441 (2.41)
Número de observaciones	68	68
R2 ajustado	0.04	0.11
II. sin outliers		
Indice de turbulencia tributaria	-0.1036 (-1.77)	0.0026 (2.25)
Constante	13.2109 (16.96)	0.0506 (3.37)
Número de observaciones	67	67
R2 ajustado	0.03	0.06

Gráfico 5.a
Recursos/PBI e índice de turbulencia tributaria (todas las observaciones)

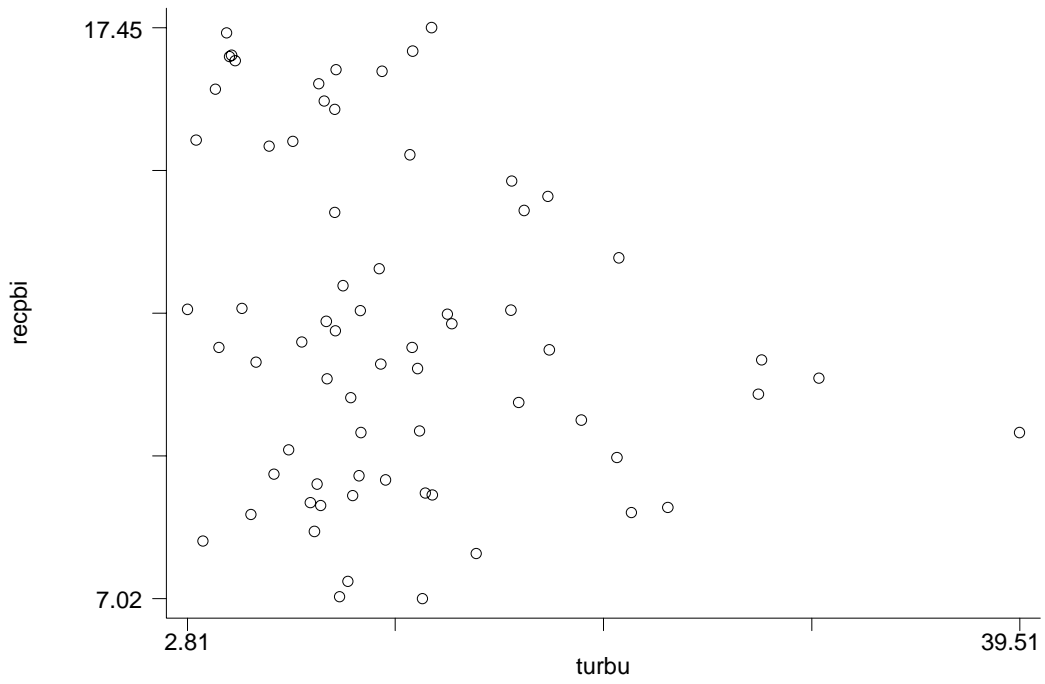


Gráfico 5.b
Variación de los recursos/PBI e índice de turbulencia tributaria (todas las observaciones)

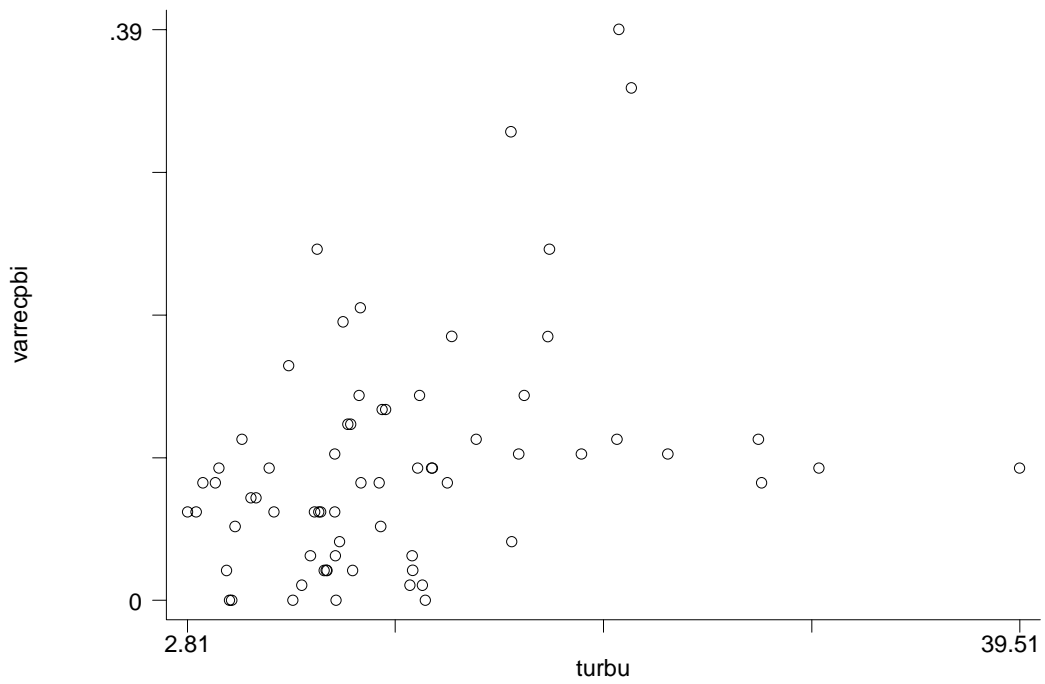


Gráfico 5.c
Recursos/PBI e índice de turbulencia tributaria (sin outliers)

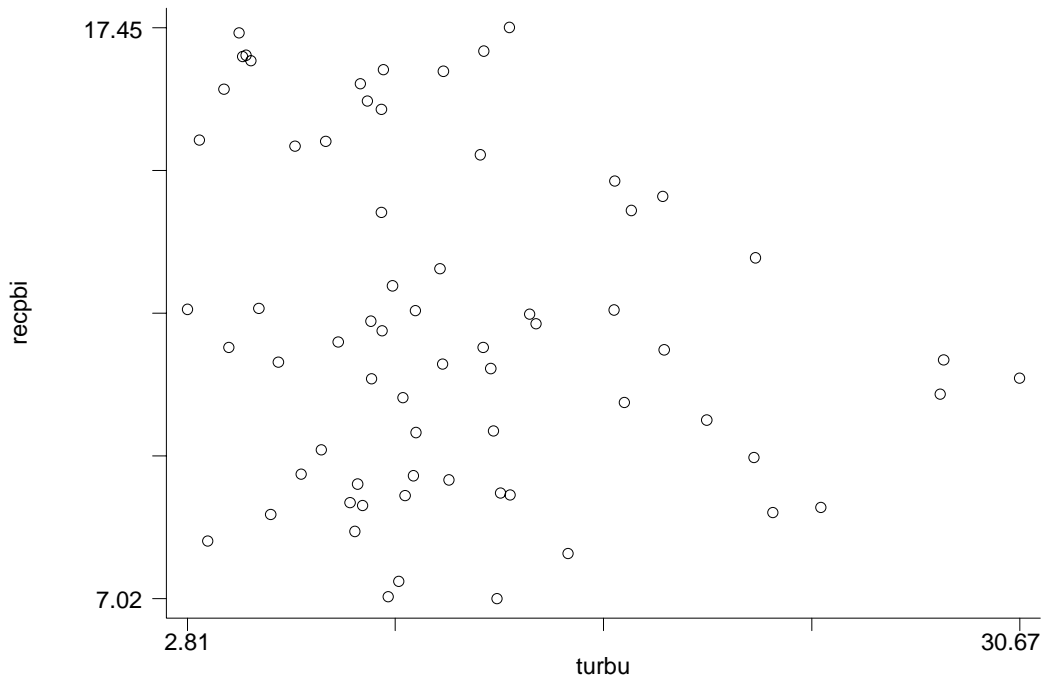


Gráfico 5.d
Variación de los recursos/PBI e índice de turbulencia tributaria (sin outliers)

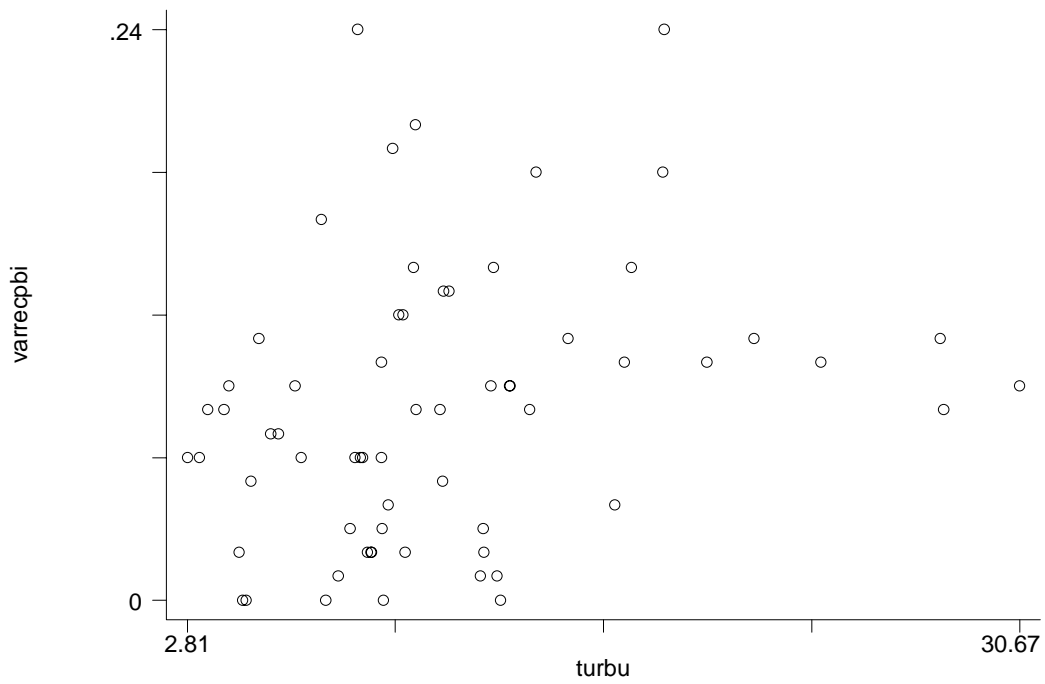


Gráfico 6
Estructura tributaria nacional (porcentaje del total recaudado, por grupos de impuestos)

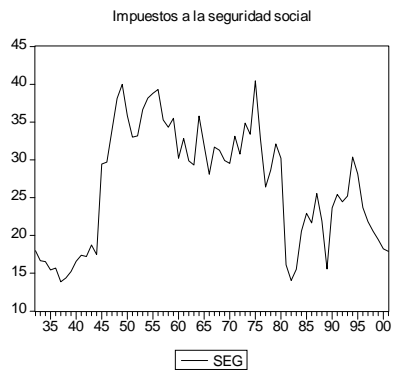
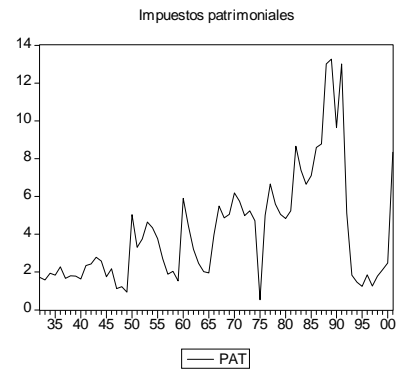
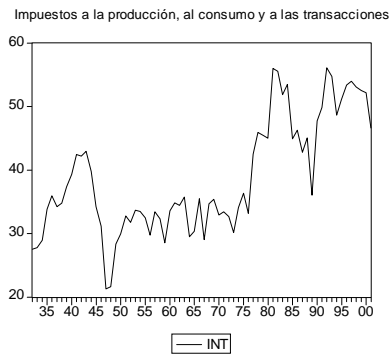
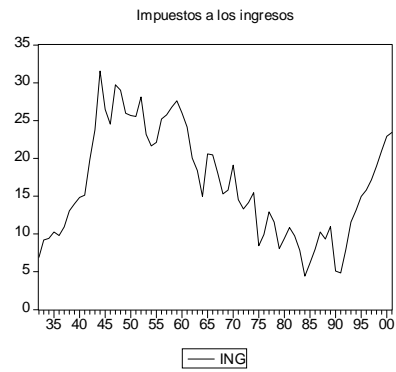
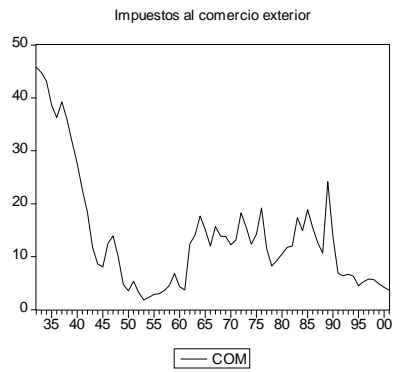
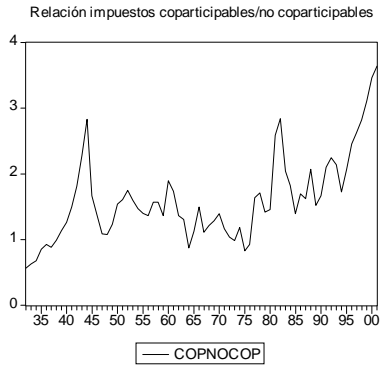
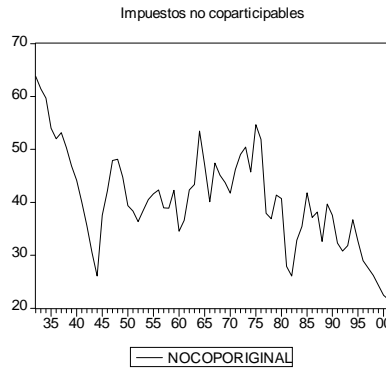
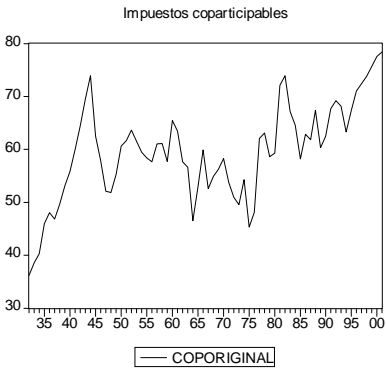


Gráfico 7
Estructura tributaria nacional (porcentaje del total recaudado, impuestos coparticipables y no coparticipables)



Referencias

AFIP. 2001. Estadísticas tributarias.

Ashworth, J. y B. Heyndels. 2001. "Political fragmentation and the evolution of national tax structure in the OECD." *International Tax and Public Finance* N°4. Agosto.

Ashworth, J. y B. Heyndels. 2002. "Tax structure turbulence in OECD countries." *Public Choice* 111: 347-376.

Avila, J. 2000. *Propuesta de federalismo fiscal*. Consejo Empresario Argentino. Buenos Aires.

Departamento de Economía-UNLP. 2002. "Análisis tributario del mercado de combustibles en la Argentina." La Plata.

FIEL. 1993. *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*. Buenos Aires.

Hymer, S. YP.Pashigian. 1962. "Turnover of firms as a measure of market behavior." *Review of Economic and Statistics* Vol 44.

Iaryczower, M., J. Sanguinetti y M. Tomassi. 2000. "Una propuesta de reforma del federalismo fiscal argentino." Cuaderno 8. CEDI.

Llach, J.J. 2001. "Un nuevo contrato fiscal federal. Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa." *Anales de la XXXVI Reunión Anual de la AAEP*. Universidad del CEMA. Buenos Aires.

Lucinda, C.R. y P.R. Arvate. 2003. "Do tax structure respond to attempts of political manipulation? The experience in 14 Latin American Countries." *36 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Universidad Nacional de Córdoba.

Sturzenegger, A. y D. Medrisch. 2001. *Sistema tributario argentino: una propuesta de simplificación extrema*. Academia Nacional de Ciencias de la Empresa. Buenos Aires.

UNLP. Estudio sobre finanzas provinciales y el sistema de coparticipación federal de impuestos. 1994. *Cuadernos de Economía* N° 15. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.

ANEXO I
ESTRUCTURA TRIBUTARIA NACIONAL
1932-2001

Tabla A.1
Estructura tributaria nacional
1932-2001

Año	Impuestos sobre los ingresos	Impuestos sobre el patrimonio	Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones	Impuestos sobre el comercio exterior	Seguridad Social	Total
1932	6.94	1.72	27.55	45.81	17.98	100.00
1933	9.19	1.58	27.78	44.81	16.65	100.00
1934	9.43	1.94	28.92	43.17	16.54	100.00
1935	10.29	1.83	33.85	38.60	15.43	100.00
1936	9.81	2.28	35.93	36.27	15.71	100.00
1937	10.93	1.66	34.26	39.28	13.87	100.00
1938	13.06	1.80	34.81	35.96	14.37	100.00
1939	13.98	1.79	37.38	31.64	15.22	100.00
1940	14.85	1.63	39.34	27.59	16.59	100.00
1941	15.13	2.34	42.48	22.65	17.41	100.00
1942	19.82	2.42	42.18	18.36	17.22	100.00
1943	23.76	2.78	42.97	11.78	18.71	100.00
1944	31.54	2.58	39.78	8.64	17.45	100.00
1945	26.46	1.75	34.25	8.07	29.46	100.00
1946	24.52	2.17	31.14	12.44	29.72	100.00
1947	29.72	1.12	21.29	13.94	33.94	100.00
1948	29.02	1.23	21.61	9.99	38.15	100.00
1949	25.96	0.94	28.33	4.78	39.99	100.00
1950	25.66	5.03	29.94	3.52	35.84	100.00
1951	25.54	3.30	32.80	5.36	33.00	100.00
1952	28.14	3.75	31.74	3.20	33.17	100.00
1953	23.18	4.65	33.69	1.84	36.63	100.00
1954	21.66	4.34	33.50	2.33	38.17	100.00
1955	22.13	3.77	32.46	2.85	38.80	100.00
1956	25.18	2.71	29.79	2.98	39.34	100.00
1957	25.76	1.89	33.42	3.62	35.31	100.00
1958	26.77	2.04	32.30	4.56	34.32	100.00
1959	27.63	1.54	28.54	6.79	35.50	100.00
1960	26.01	5.90	33.56	4.34	30.18	100.00
1961	24.15	4.46	34.84	3.72	32.84	100.00
1962	20.02	3.20	34.46	12.44	29.89	100.00
1963	18.40	2.47	35.75	14.07	29.31	100.00
1964	14.99	2.02	29.50	17.68	35.80	100.00
1965	20.61	1.96	30.38	15.15	31.91	100.00
1966	20.44	3.98	35.49	11.98	28.11	100.00
1967	18.04	5.49	29.07	15.71	31.70	100.00
1968	15.27	4.87	34.71	13.86	31.28	100.00
1969	15.79	5.06	35.41	13.83	29.92	100.00
1970	19.12	6.20	32.92	12.25	29.51	100.00
1971	14.56	5.75	33.45	13.11	33.13	100.00
1972	13.30	4.98	32.66	18.31	30.75	100.00
1973	14.16	5.24	30.17	15.57	34.87	100.00
1974	15.46	4.71	34.09	12.36	33.38	100.00
1975	8.44	0.53	36.35	14.22	40.46	100.00

1976	9.90	5.00	33.19	19.18	32.74	100.00
1977	12.94	6.65	42.50	11.52	26.39	100.00
1978	11.58	5.59	45.94	8.26	28.63	100.00
1979	8.08	5.05	45.50	9.25	32.13	100.00
1980	9.43	4.83	45.04	10.50	30.19	100.00
1981	10.86	5.24	56.00	11.77	16.13	100.00
1982	9.74	8.65	55.55	12.00	14.06	100.00
1983	7.83	7.39	51.91	17.36	15.50	100.00
1984	4.43	6.64	53.50	14.86	20.57	100.00
1985	6.16	7.10	44.95	18.88	22.92	100.00
1986	7.99	8.59	46.29	15.47	21.66	100.00
1987	10.26	8.78	42.79	12.61	25.57	100.00
1988	9.33	13.02	45.08	10.68	21.89	100.00
1989	10.97	13.26	36.06	24.13	15.58	100.00
1990	5.12	9.63	47.73	13.85	23.67	100.00
1991	4.85	13.00	49.86	6.87	25.41	100.00
1992	7.94	5.12	56.13	6.37	24.44	100.00
1993	11.55	1.84	54.76	6.64	25.21	100.00
1994	13.16	1.46	48.66	6.32	30.40	100.00
1995	14.98	1.24	51.14	4.53	28.12	100.00
1996	15.79	1.85	53.39	5.27	23.70	100.00
1997	17.14	1.27	53.99	5.78	21.82	100.00
1998	18.96	1.78	53.09	5.62	20.56	100.00
1999	21.00	2.12	52.52	4.88	19.47	100.00
2000	22.91	2.49	52.18	4.18	18.25	100.00
2001	23.43	8.34	46.66	3.67	17.90	100.00

Fuente: AFIP (2001)

Tabla A.2
Índice de turbulencia en la estructura tributaria nacional
1932-2001

Año	Impuestos sobre los ingresos	Impuestos sobre el patrimonio	Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones	Impuestos sobre el comercio exterior	Seguridad Social	Total
1932						
1933	2.25	0.15	0.22	1.00	1.33	4.95
1934	0.24	0.36	1.15	1.64	0.11	3.50
1935	0.85	0.10	4.93	4.57	1.11	11.57
1936	0.48	0.44	2.08	2.33	0.28	5.61
1937	1.13	0.62	1.67	3.00	1.85	8.26
1938	2.13	0.14	0.54	3.31	0.50	6.62
1939	0.92	0.02	2.57	4.32	0.85	8.68
1940	0.87	0.16	1.97	4.05	1.37	8.42
1941	0.29	0.71	3.13	4.95	0.82	9.89
1942	4.68	0.09	0.30	4.28	0.19	9.54
1943	3.95	0.35	0.80	6.59	1.49	13.18
1944	7.78	0.20	3.19	3.13	1.26	15.56
1945	5.08	0.83	5.53	0.57	12.01	24.02
1946	1.94	0.42	3.11	4.38	0.26	10.11
1947	5.20	1.06	9.86	1.50	4.21	21.83
1948	0.70	0.11	0.33	3.96	4.22	9.32
1949	3.06	0.29	6.72	5.21	1.84	17.11
1950	0.30	4.09	1.61	1.25	4.15	11.40
1951	0.12	1.73	2.85	1.84	2.84	9.38
1952	2.60	0.44	1.05	2.16	0.17	6.42
1953	4.96	0.91	1.95	1.36	3.46	12.63
1954	1.52	0.31	0.19	0.49	1.54	4.05
1955	0.46	0.57	1.04	0.52	0.63	3.22
1956	3.06	1.06	2.67	0.14	0.53	7.46
1957	0.57	0.82	3.63	0.64	4.02	9.69
1958	1.01	0.16	1.12	0.94	0.99	4.21
1959	0.86	0.50	3.76	2.23	1.18	8.53
1960	1.62	4.36	5.02	2.45	5.32	18.78
1961	1.87	1.44	1.28	0.62	2.65	7.86
1962	4.13	1.26	0.38	8.72	2.95	17.44
1963	1.62	0.73	1.30	1.63	0.58	5.86
1964	3.41	0.44	6.25	3.61	6.49	20.20
1965	5.62	0.06	0.87	2.53	3.89	12.98
1966	0.16	2.02	5.12	3.17	3.80	14.27
1967	2.41	1.51	6.42	3.73	3.59	17.67
1968	2.76	0.62	5.64	1.84	0.41	11.27
1969	0.51	0.19	0.70	0.04	1.37	2.81
1970	3.34	1.14	2.49	1.58	0.41	8.95
1971	4.57	0.45	0.53	0.86	3.63	10.03
1972	1.26	0.77	0.78	5.20	2.39	10.39
1973	0.86	0.26	2.50	2.73	4.12	10.46
1974	1.30	0.53	3.92	3.21	1.49	10.45
1975	7.02	4.18	2.26	1.86	7.08	22.40
1976	1.45	4.47	3.16	4.96	7.73	21.77
1977	3.04	1.65	9.31	7.66	6.34	28.01
1978	1.36	1.06	3.44	3.26	2.24	11.36
1979	3.50	0.55	0.44	0.99	3.50	8.97
1980	1.35	0.21	0.46	1.26	1.94	5.22
1981	1.43	0.40	10.96	1.27	14.06	28.13
1982	1.13	3.42	0.45	0.23	2.07	7.29

1983	1.91	1.26	3.64	5.36	1.45	13.61
1984	3.40	0.75	1.58	2.50	5.06	13.30
1985	1.73	0.45	8.55	4.02	2.35	17.10
1986	1.83	1.49	1.34	3.41	1.26	9.34
1987	2.27	0.19	3.50	2.86	3.91	12.73
1988	0.93	4.24	2.30	1.93	3.67	13.06
1989	1.65	0.24	9.02	13.45	6.32	30.67
1990	5.86	3.62	11.66	10.28	8.09	39.51
1991	0.26	3.37	2.14	6.98	1.74	14.49
1992	3.09	7.88	6.27	0.50	0.98	18.72
1993	3.61	3.28	1.37	0.27	0.77	9.31
1994	1.61	0.38	6.10	0.31	5.19	13.60
1995	1.81	0.22	2.49	1.80	2.28	8.60
1996	0.81	0.61	2.25	0.74	4.42	8.84
1997	1.35	0.58	0.60	0.51	1.88	4.93
1998	1.82	0.51	0.91	0.16	1.26	4.66
1999	2.04	0.34	0.56	0.73	1.09	4.77
2000	1.91	0.37	0.34	0.71	1.22	4.55
2001	0.52	5.85	5.52	0.51	0.34	12.75
Prom. simple	2.19	1.22	3.07	2.77	2.82	12.06

Fuente: Elaborado en base a AFIP (2001)

ANEXO II

TENDENCIA Y CICLO EN LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA ARGENTINA. APLICACIÓN DEL FILTRO HODRICK-PRESCOTT

1. Introducción

Una serie de tiempo y_t de una variable económica

$$y_t = \tau_t + c_t + s_t \dots \forall t = 1 \dots T$$

esta formada por un componente de tendencia τ_t , un componente cíclico c_t y un componente estacional s_t . El componente de tendencia τ_t muestra los movimientos de largo plazo de las series; el componente cíclico c_t muestra las oscilaciones de corto plazo alrededor de la tendencia; y el componente estacional s_t capta las oscilaciones intra anuales alrededor de la tendencia.

En general, las series de tiempo tienden a fluctuar alrededor de una tendencia de largo plazo, dando lugar a lo que se denomina ciclo económico. Si el objetivo es analizar el ciclo económico, es necesario –una vez desestacionalizada la serie- establecer una distinción entre la variación tendencial de una serie económica y su variación cíclica. Un método ampliamente reconocido en la literatura para realizar esta descomposición cuando se trata de tendencias no determinísticas es el filtro de Hodrick y Prescott (1980). El objetivo del filtro de Hodrick-Prescott es estimar el componente tendencial de una serie temporal resolviendo el siguiente problema de minimización restringida

$$\text{Min}_{\{\tau_t\}} \left[\left\langle \sum_{t=1}^T c_t^2 + \lambda \sum_{t=1}^T [(\tau_t - \tau_{t-1}) - (\tau_{t-1} - \tau_{t-2})]^2 \right\rangle \right]$$

$t = 1 \dots T$

Derivando con respecto a τ_t se obtiene la condición de primer orden y el filtro de Hodrick-Prescott que refleja una línea de tendencia “suave” de los datos.

La función objetivo a minimizar es el error cuadrático medio

$$\sum_{t=1}^T c_t^2 = \sum_{t=1}^T (y_t - \tau_t)^2$$

Por su parte, la restricción

$$|\tau_t - \tau_{t-1}| \cong |\tau_{t-1} - \tau_{t-2}|$$

postula que el cambio (en valores absolutos) en la tendencia en un momento del tiempo dado (por ejemplo, entre t y $t-1$) tiene que ser igual o aproximado al mismo cambio en un momento del tiempo diferente (por ejemplo, entre $t-1$ y $t-2$) de modo de evitar quiebres bruscos en la línea de tendencia y lograr una tendencia “suavizada.”

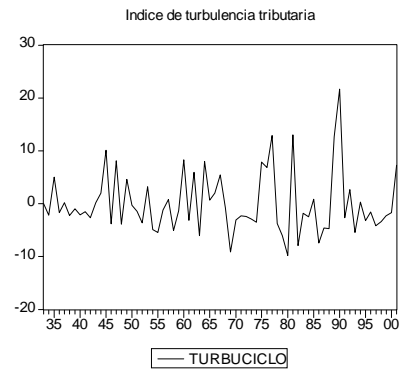
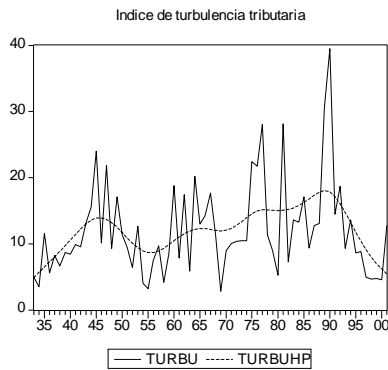
El parámetro λ es un indicador del peso relativo de la restricción, que penaliza la variabilidad en el componente de tendencia. En particular, cuanto más grande es el valor de este parámetro, más suave es la tendencia:

- si λ es igual a cero, el peso de la restricción es insignificante y la minimización es irrestricta;
- si λ tiende a infinito, el peso de la restricción es total.

En general, los autores sugieren diferentes valores de λ de acuerdo a la frecuencia de los datos. Para una frecuencia muestral anual, se sugiere λ igual a 100; para una frecuencia muestral cuatrimestral, λ igual a 1.600 y para una frecuencia muestral mensual, λ igual a 14.400.

2. Ciclo y tendencia en la turbulencia de la estructura tributaria

En esta sección se analiza la serie del índice de turbulencia tributaria. Se presenta un gráfico donde se incluye la serie y la tendencia, y otro gráfico donde se detrae de la serie de datos la tendencia de Hodrick-Prescott de modo de aislar el componente cíclico.

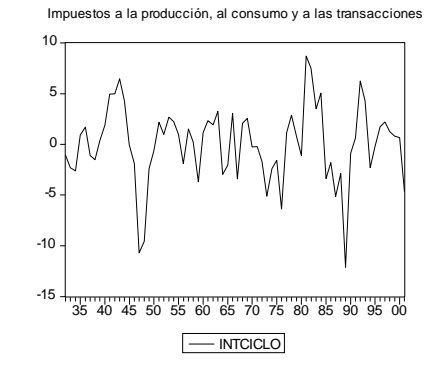
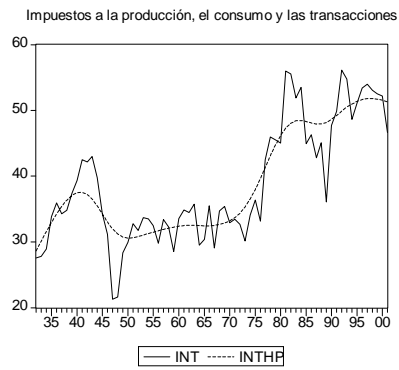
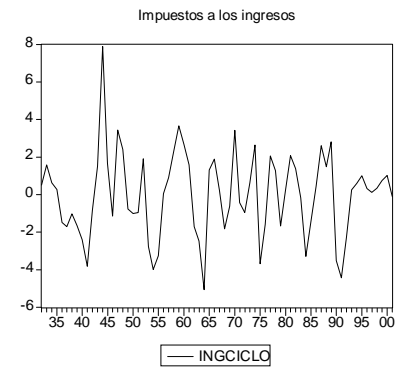
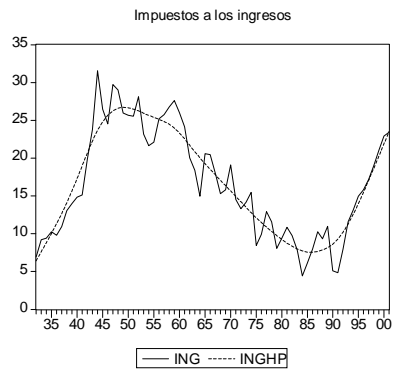
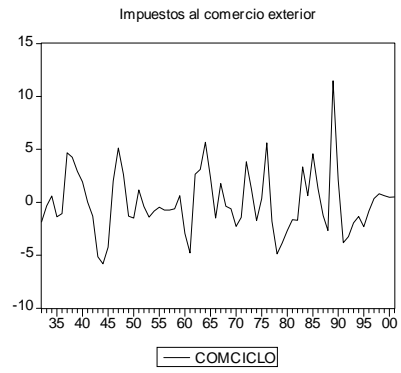
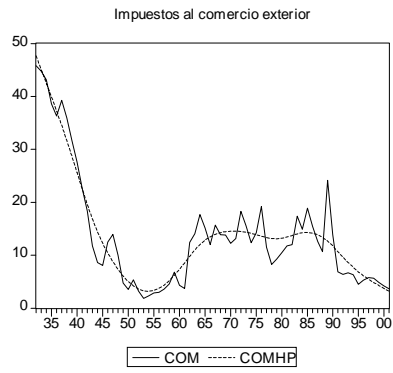


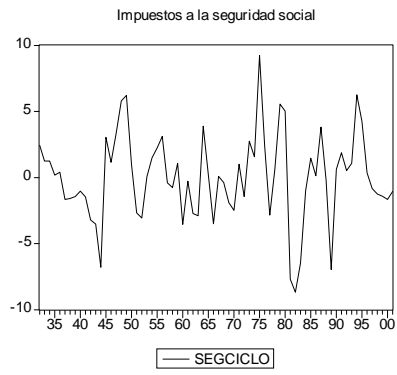
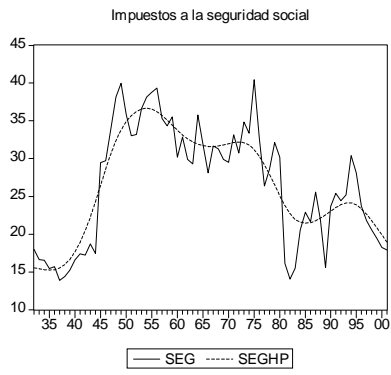
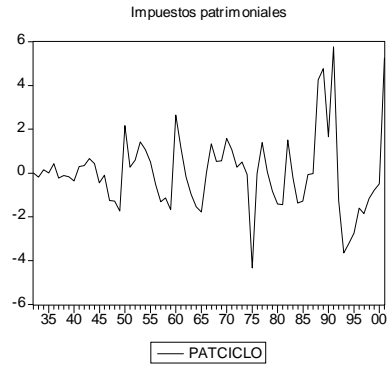
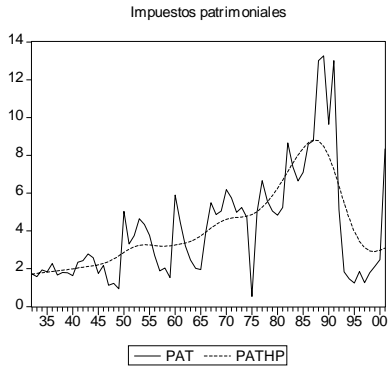
3. Ciclo y tendencia en la estructura tributaria argentina (cinco grupos de impuestos)

En esta sección se analizan las series correspondientes a los principales impuestos que formaron parte de la estructura tributaria argentina en el período 1932-2001. En particular, se distinguen los siguientes impuestos:

- i) impuestos al comercio exterior;
- ii) impuestos patrimoniales;
- iii) impuestos a los ingresos;
- iv) impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones;
- v) impuestos sobre la seguridad social.

Para cada grupo de impuestos se presentan dos gráficos. En el primero (COM; COMHP; ING; INGHP; INT; INTHP; PAT; PATHP; SEG; SEGHP) se incluye la serie y la tendencia. En el segundo (COMCICLO; INGCICLO; INTCICLO; PATCICLO; SEGCICLO) se detrae de la serie de datos la tendencia de Hodrick-Prescott de modo de aislar el componente cíclico.

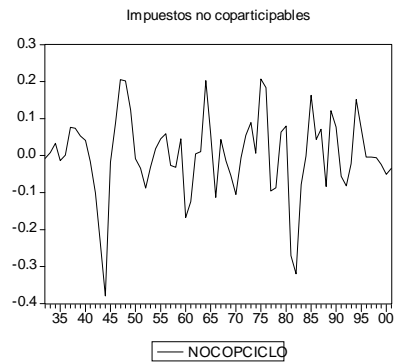
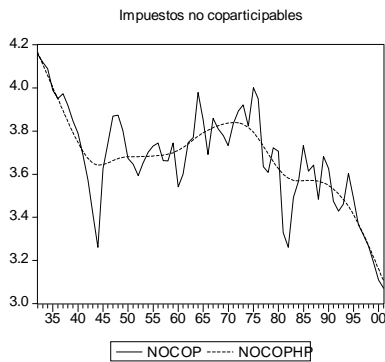
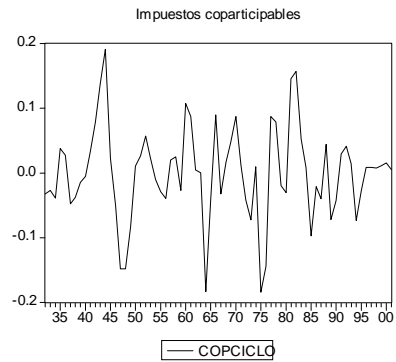
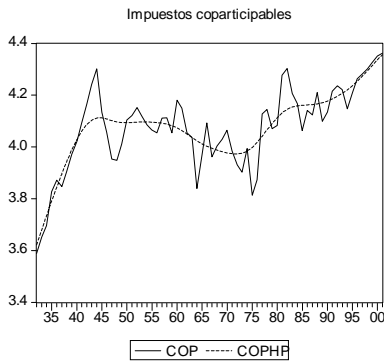




4. Ciclo y tendencia en los impuestos coparticipables y no coparticipables

En esta sección se analizan las series de los principales impuestos para el período 1932-2001, considerando por un lado los impuestos coparticipables (impuestos patrimoniales, sobre los ingresos y sobre la producción, el consumo y las transacciones) y, por otro lado, los no coparticipables (impuestos al comercio exterior y sobre la seguridad social).

Para estos dos grupos de impuestos se presentan dos gráficos. En el primero (COP; COPHP; NOCOP; NOCOPHP) se incluye la serie y la tendencia. En el segundo (COPCICLO; NOCOPCICLO) se detrae de la serie de datos la tendencia de Hodrick-Prescott de modo de aislar el componente cíclico.



Referencias

Ahumada, H. y M.L. Garegnani. 1999. "Hodrick-Prescott filter in practice."

Hodrick, R. y E. Prescott. 1980. "Poswar US business cycles: an empirical investigation." *CMU University. DP n 441*.

Garegnani, M.L. y L. Di Gresia. 1999. "Relación entre ciclo económico regional y nacional: análisis del período 1961-1995. *Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.

ANEXO III

**LINEAMIENTOS GENERALES DE ALGUNAS PROPUESTAS RECIENTES DE
MODIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO**

Resumen de algunas propuestas formuladas en la última década

	Coparticipación de impuestos	Sistema tributario
1. J.J. Llach (2001)	Elimina la coparticipación de impuestos. La reemplaza con transferencias horizontales.	Cambio drástico en el sistema tributario. Separación de fuentes tributarias en busca de correspondencia fiscal marginal perfecta y alta correspondencia fiscal media.
2. A. Sturzenegger y D. Medrisch (2001)	La coparticipación de impuestos financia casi totalmente a los gobiernos provinciales y municipales	Cambio ultra-drástico en el sistema tributario. Centralización tributaria total. Correspondencia fiscal media próxima a cero.
3. J. Avila (2000)	Elimina la coparticipación de impuestos. Se reemplaza con transferencias horizontales.	Cambio drástico tendiente a la separación de fuentes tributarias.
4. UNLP. Departamento de Economía (1994)	Cambio moderado en el régimen de coparticipación federal de impuestos	Cambio moderado en el sistema tributario.
5. FIEL (1993)	Se eliminan todos los mecanismos de coparticipación.	Cambio moderado en el sistema tributario.
6. CEDI M.Iaryczower, J.Sanguinetti y M.Tommasi (2000)	Se mantiene la coparticipación con características similares a los regímenes existentes en la Argentina. Se propone racionalizar con respecto a lo actual. El cambio fundamental en la propuesta del CEDI está en la Reformulación Institucional del Federalismo.	Cambio moderado en el sistema tributario (en la línea de FIEL y UNLP).

1. J.J.Lach. 2001. “Un nuevo contrato fiscal federal. Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa.” Anales de la XXXVI Reunión Anual de la AAEP. UCEMA. Buenos Aires.

Llach propone un cambio drástico tanto en el sistema tributario como en el régimen de transferencias intergubernamentales. El cambio más importante en lo tributario es una gran reducción en el IVA y su reemplazo por impuestos a los consumos. Propone la separación de fuentes tributarias entre la Nación, las Provincias y las Municipalidades. Para la Nación se proponen los impuestos sobre el Comercio Exterior, el IVA, Ganancias de las empresas, Aportes Patronales y Consumos Específicos (internos y combustibles). Para las provincias los impuestos a las Ganancias de las personas, Bienes personales, Ventas Minoristas de consumo (para grandes y medianos contribuyentes, manteniendo ingresos brutos solo en el etapa final), Inmobiliario y Automotores. Los impuestos municipales son Ventas Minoristas de consumo (pequeños consumidores) y tasa por retribución de servicios, estrictamente definidas. Se elimina la coparticipación de impuestos y las transferencias Nación-Provincias y se la reemplaza por transferencias horizontales a través de un Fondo para la Equidad Regional y Social (las jurisdicciones que aportan son la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires; con resultado neutro resultan Córdoba, Mendoza y Santa Fe; el resto son receptoras). Se crean también fondos para el desarrollo de los recursos humanos y la igualdad de oportunidades (dentro de cada jurisdicción, vía la afectación del 40% del incremento de la recaudación) y un Fondo de Ahorro Público (para el que cada jurisdicción afecta el 30% del incremento de la recaudación). La propuesta tiene como objetivo lograr un fuerte incremento en la correspondencia fiscal media y una correspondencia fiscal marginal igual a la unidad –en realidad, mayor que la unidad en tanto una fracción del incremento debe ahorrarse.

2. A.Sturzenegger y D. Medrish. 2001. Sistema Tributario Argentino: Una propuesta de simplificación extrema. Ed. de la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa. Buenos Aires.

Se propone la centralización total de la política y la administración tributaria. Cambio ultra-drástico en el sistema tributario y en el régimen de coparticipación federal de impuestos.

En la propuesta de cambio del sistema tributario se elimina la mayoría de los impuestos actuales. Entre los más importantes el IVA, Ganancias, Bienes Personales, Contribuciones Patronales, Ingresos Brutos y Sellos. Se reemplazan por un Impuesto sobre las Transacciones Financieras, otro sobre la Tierra Urbana libre de Mejoras, a los Automotores y a algunos consumos específicos como Teléfonos, Gas, Energía Eléctrica, TV, Combustibles, Bebidas y Cigarrillos.

El régimen de coparticipación pasa a ser el medio casi exclusivo de financiamiento de las provincias, o sea, correspondencia fiscal media y marginal de cero. La posibilidad de las comunidades de influir en las variables fiscales es a través de un Organismo Federal ara el nivel del gasto provincial (vía los porcentajes de coparticipación y el nivel de las alícuotas de los impuestos). Sí pueden influir como actualmente en la composición del gasto –cuyo nivel resulta de las decisiones que se adoptan en el Organismo Federal.

3. J. Avila. 2000. Propuesta de Federalismo Fiscal. CONSEJO EMPRESARIO ARGENTINO. Buenos Aires.

Se propone eliminar el régimen de coparticipación de impuestos y un cambio total del sistema tributario. La coparticipación se reemplaza por un sistema de transferencias horizontales entre las provincias “ricas” o “superavitarias” (cinco en total) y las “pobres” o “deficitarias” (12 en total). Hay siete provincias “neutrales”, sin déficit ni superávit. La transferencia a las provincias pobres se calcula en base a una suma fija por habitante. No contempla diferencia alguna entre las provincias y se proyecta un monto fijo en valores constantes a lo largo del tiempo. El reordenamiento tributario comprende crear un IVA provincial, un impuesto provincial a las ganancias personales e impuestos internos provinciales a los consumos. Se eliminan ingresos brutos y sellos en la esfera provincial.

4. UNLP-Departamento de Economía. 1994. Resumen del trabajo en Cuadernos de Economía Nº 15. 1996. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.

Se propone un cambio moderado en el sistema tributario tendiente a lograr una mayor descentralización tributaria. Se propone sustituir Ingresos Brutos por un IVA provincial; la base imponible sería la del IVA nacional y se podrían aplicar alícuotas provinciales diferenciales ya que se instrumentaría sobre la base del principio de destino. Se propone la devolución a las Provincias de la facultad de gravar los Consumos Específicos y las Ganancias de las Personas Físicas. Se proponen cambios en los Impuestos sobre el Patrimonio.

Se propone modificar el régimen de coparticipación, manteniendo la estructura vigente desde 1935, pero otorgando previsibilidad en cuanto a la determinación de la masa coparticipable y la distribución primaria. Se presentan alternativas para la distribución secundaria y un mecanismo de transición para acercar los coeficientes de distribución vigentes a los propuestos. Se establece un mecanismo de incentivos, simple y auditable, para fomentar la recaudación de impuestos coparticipables. Se trata el caso de la incorporación al régimen de la Ciudad de Buenos Aires. No se agregan nuevos Organismos o Instituciones Fiscales, sino que se requiere que la existentes cumplan con sus funciones.

5. FIEL. 1993. Hacia una Nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina. Buenos Aires.

Los cambios más importantes en el financiamiento son: Reemplazo de Ingresos Brutos por Ventas Minoristas en las Provincias; Combustibles e Internos pasan a las Provincias; Inmobiliario y Automotores pasan a las Municipalidades.

Se eliminan todos los regímenes de coparticipación.

Se descentralizan gastos en la forma siguiente:

- De las Provincias a las municipalidades: Educación primaria y media; 80% de los gastos en salud; 80% de policía (delitos comunes) y vivienda.
- De la Nación a las Provincias: Rutas Nacionales, Construcción y Mantenimiento; Policía Federal a la Ciudad de Buenos Aires; Sistema Penitenciario; Hospitales Nacionales; Universidades.

La Coparticipación se reemplaza por partidas fijadas anualmente en el Presupuesto Nacional. Se asignan a las unidades ejecutoras, según el estado de necesidad. Es una partida para cada programa redistributivo. Hay tres programas:

- Educación: hay ayuda directa de la Nación; en base a la población objetivo (gasto focalizado). Se asigna un gasto mínimo por alumno y la Nación se hace cargo del 70% del costo). La municipalidad puede gastar más con fondos propios.
- Salud: similar, aunque más restringida la población objetivo. Se asigna el 70% del costo standard del grupo objetivo.
- Pobreza: gasto focalizado.

Es una propuesta menos drástica que Llach, Sturzenegger y otro y Avila. No respeta el principio federal. El gasto educativo, en salud y el destinado a pobreza queda atado a políticas nacionales y sujeto a presiones para disminuirlo. Estas presiones pueden originarse en organismos internacionales o grupos de presión locales.

El gasto mínimo no garantiza igualdad de oportunidades. El ejemplo de USA es muy claro. Los intentos de rectificarlo también. La decisión final del financiamiento (70% de educación, salud, pobreza) la toma el nivel de gobierno que está más alejado de la gente.

6. CEDI. M. Iaryczower, J. Sanguinetti y M. Tommasi. 2000. "Una propuesta de Reforma al Federalismo Fiscal Argentino." Cuaderno 8. Buenos Aires.

Se enfatiza la dimensión macroeconómica del federalismo y los temas relacionados de coordinación macroeconómica, sistema tributario y asignación eficiente de las transferencias. El énfasis está en proponer una reforma institucional profunda.

La reforma comprende el cambio en la toma de decisiones federales y en la posibilidad de aplicar instrumentos más eficientes. Las deficiencias listadas son parciales y asimétricas (se enfatizan los problemas de los gobiernos provinciales pero no se dice nada de los nacionales; por ejemplo, endeudamiento, simetría del bail-out, etc). El diagnóstico de porque surgen las deficiencias (políticas locales decididas a nivel nacional, políticas nacionales que pueden ser vetadas por los gobiernos locales y existencia de falta de capacidad para lograr acuerdos sostenibles es un punto central. Se enfatiza que en lo técnico tiene puntos comunes con otras propuestas, pero que lo diferencial es el énfasis en las reglas del juego, incentivos, marco institucional. Este punto lo habían planteado H.Nuñez Miñana y A. Porto en 1981 al analizar la ley 22.293 y sugerir correcciones.

Propone cambiar las instituciones fiscales e innovar en los marcos regulatorios (por ejemplo, ley de coparticipación). Se propone una verdadera revolución federal (pag.11) pero con instituciones similares a las ya existentes en el ordenamiento constitucional y legal argentino. El problema es que esas Instituciones no cumplen sus funciones (Congreso Nacional, Comisión Federal de Impuestos, etc) y la pregunta es como hacer para que las nuevas Instituciones fiscales lo hagan.

Además de los cambios institucionales se propone el establecimiento de límites al endeudamiento provincial (y el nacional?); un fondo anticíclico que debería obligatoriamente constituir cada provincia (si no lo hiciera se retendría de la coparticipación para esa finalidad); la creación y uso estaría legislada en la Ley convenio (como se define el ciclo?, quien administra?, etc.); Habría un fondo federal para shocks idiosincráticos (como funcionará, quien lo administrará; la historia enseña algo sobre esto –Ver el Fondo de Desarrollo Regional de la Ley 20.221 a la que no se le dio el uso previsto y el Fondo de ATN de la ley 23548 a los que tampoco se le dio el uso previsto que era similar al de enfrentar los shocks idiosincráticos).

El método de cálculo de las transferencias no se aparta de lo que ha sido usual cuando se utilizaban fórmulas en la Argentina. Pero ahora es manipulable y fuente de conflictos frente a un método similar y no manipulable como el de la ley 20.221.

Con respecto a la participación de cada jurisdicción en base a lo aportado a la masa coparticipable surge un punto práctico importante: como se calcula?, es lo que se recauda en la caja de cada provincia? Es lo que se genera en origen?, es según incidencia? Como se calcula la incidencia, que es el método que debería usarse? Esto parece prácticamente imposible de instrumentar y fuente de innumerables problemas. La historia argentina revela que la aplicación del criterio de lo recaudado en cada jurisdicción (aplicado ya en la argentina por muchos años y desechado luego por los problemas de cálculo) es una fuente de conflictos de muy difícil solución.

Mantiene la distribución primaria y secundaria actual, con modificaciones según cambios en las funciones y fuentes tributarias asignadas a cada nivel, la evolución del gasto en previsión social y la evolución de las capacidades fiscales de las jurisdicciones.

Particularmente importante es la consagración de la pre-coparticipación para previsión social. Porque para previsión social y no para educación, por ejemplo? En un caso hay una ley que genera deuda contabilizable; en educación hay otra ley que no se cumple que genera deuda no contabilizable.

La revisión de las capacidades tributarias cada tres años generará innumerables conflictos, suponiendo que se puedan calcular para algún momento inicial.

La propuesta de descentralización tributaria es moderada y se ubica en la línea de las de FIEL (1993) y UNLP (1994).

La conclusión es que el cambio institucional replica varias instituciones que ya existen y que no funcionan adecuadamente. Congreso Nacional, Comisión Especial de Coparticipación Federal de Impuestos del Senado, Comisión Federal de Impuestos.

Es difícil pensar que los actores actuales cedan sus atribuciones (más allá de lo formal) a un nuevo Organismo.

El método de cálculo de las transferencias es altamente complejo y casi inviable en la práctica. Es manipulable y no objetivo.

El cálculo de lo recaudado en cada jurisdicción es, hoy por hoy, imposible. Cualquier cálculo sería altamente objetable.

Las preparticipaciones para previsión social crean asimetrías con otros gastos tanto o más prioritarios y que generan deudas aunque no se contabilicen.

Los fondos anticíclicos, para shocks, etc podrán constituirse como cosas formales. No más allá. El Congreso es el auditor del uso del fondo para ATN de la ley 23.548 (para shocks locales) y nunca cumplió sus funciones.

¿Por qué no hacer funcionar lo que está?